

Estanislao Gacitúa-Marió
Michael Woolcock
organizadores

Exclusão Social

e Mobilidade no Brasil

ipea



BANCO
MUNDIAL

Capa: André Luís Pires de Carvalho

Exclusão social e mobilidade no Brasil / Estanislao Gacitúa Marió, Michael Woolcock, organizadores. – Brasília : Ipea : Banco Mundial, 2005. 306 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografias.

I. Exclusão Social. 2. Mobilidade Social. 3. Desigualdade Social. 4. Pobreza. 5. Brasil. I. Marió, Estanislao Gacitúa. II. Woolcock, Michael. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 339.460981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tampouco do Banco Mundial, seus Diretores Executivos ou os governos por eles representados.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POBREZA E EXCLUSÃO*

Simon Schwartzman

Elisa P. Reis

1 INTRODUÇÃO

Qualquer análise que se faça da sociedade brasileira atual mostra que, ao lado de uma economia moderna, existem milhões de pessoas excluídas de seus benefícios, assim como dos serviços proporcionados pelo governo a seus cidadãos.¹ Isto pode ser uma consequência de processos de exclusão, pelos quais setores, antes incluídos, foram expulsos e marginalizados por processos de mudança social, econômica ou política; ou de processos de inclusão limitada, pelos quais o acesso a emprego, renda e benefícios do desenvolvimento econômico fica restrito a determinados segmentos da sociedade. O resultado, em ambos os casos, é o mesmo, mas as implicações políticas e sociais podem ser muito distintas. Processos de exclusão social e econômica tendem a ser muito mais violentos e traumáticos do que situações de inclusão limitada. Um exemplo claro do primeiro caso é a Argentina, uma sociedade moderna e razoavelmente rica, com o sistema de bem-estar social bem desenvolvido, que foi destruída ao longo dos anos, culminando em um quadro de desemprego generalizado, perda de benefícios sociais e deslocamento de grandes setores da população para abaixo da linha de pobreza. Exemplos do segundo tipo são os países andinos – Bolívia, Peru, Equador – nos quais, através dos séculos, a população nativa foi mantida fora dos benefícios da economia moderna.

Onde se situa o Brasil: próximo à Argentina ou aos países andinos? A análise histórica e a evidência empírica sugerem a segunda hipótese. Historicamente, o Brasil se desenvolveu através de um processo denominado “modernização conservadora”, cuja característica principal é, precisamente, a não-incorporação de grandes segmentos da população aos setores modernos da economia, da sociedade e do sistema político.² Dados estatísticos das últimas décadas mostram que os indicadores relativos a educação, saúde, habitação, seguridade social e consumo de bens duráveis vêm aumentando progressivamente, mas a partir de bases iniciais bastante restritas, que ainda colocam o

* Artigo originalmente publicado no livro *As causas da pobreza*, de Simon Schwartzman (Editora FGV, 2004).

1. Ver, por exemplo, Schwartzman (2000).

2. Reis, 1979; e Schwartzman, 1988.

Brasil em situação bastante desfavorável em comparação com outros países da região. Esse progresso lento mas contínuo dos indicadores sociais, inclusive em períodos de estagnação econômica, talvez explique a relativa tranquilidade política em que o Brasil se manteve, ao longo desses anos, assim como a orientação conservadora de boa parte de seu eleitorado.

TABELA 2
Indicadores sociais, 1992-2001

	1992	1995	1999	2001
I - Pessoas				
Esperança de vida ao nascer				
Homens	62,4		64,6	65,1
Mulheres	70,1		72,3	72,9
Mortalidade infantil por mil	43,0		34,6	
Analfabetos 15 anos e mais (%)	17,2	15,6	12,9	12,4
II - Domicílios				
Com água canalizada (%)	68,1	71,1	76,0	77,6
Com esgoto sanitário (%)	46,1	48,1	52,8	59,2
III - Bens de consumo				
TV em cores (%)	46,7	60,9	79,7	83,0
Geladeira (%)	71,3	74,8	82,8	85,1
Freezer (%)	12,2	15,4	19,6	18,2
Máquina de lavar roupa (%)	24,0	26,6	32,8	33,7
Telefone fixo (%)	18,9	22,3	37,5	51,0
Telefone celular (%)				31,0

Fonte: IBGE, Pnad e tabelas de esperança de vida e mortalidade.

No entanto, a concentração populacional nas grandes cidades, a reestruturação do setor industrial e o baixo crescimento econômico estão criando um novo elenco de carências e problemas, relacionado ao desemprego, à desorganização e violência urbana, à insegurança pessoal e à deterioração de alguns serviços públicos, como na área da saúde pública, com a volta de enfermidades contagiosas já consideradas extintas. Isso, combinado à insatisfação crescente com a lentidão dos processos de exclusão em outros setores, cria uma situação difícil, em que a distinção entre os excluídos que perderam o que tinham e os que nunca tiveram começa a deixar de ter sentido.

Exclusão-inclusão são econômicas, mas em forte associação com instituições políticas e elementos sociais e culturais. Até os anos 1930, a economia brasileira se baseava em dois tipos preponderantes de atividade agrícola: as plantations, sobretudo de café, para o mercado internacional, e a agricultura e pecuária de baixa produtividade para o mercado interno.³ Nos dois casos, a terra era propriedade de uma pequena elite descendente dos antigos coloni-

zadores portugueses, que a adquiriram através de concessões políticas e diferentes tipos de sinecuras. A mão-de-obra provinha dos escravos, até bem perto do final do século XIX, ou de seus descendentes, trabalhando como meeiros ou arrendatários após a abolição da escravatura. Esse quadro simplificado se tornaria mais complexo com o passar do tempo, pelo desenvolvimento da burocracia nas principais cidades e a entrada de vários milhões de imigrantes da Europa e do Japão, a partir da virada do século XIX. Esses imigrantes vinham em parte para trabalhar nas plantations de café, sobretudo na região de São Paulo, mas também como colonos nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e terminavam muitas vezes como habitantes das cidades do Rio, São Paulo e outras, trabalhando na indústria de tecidos ou no pequeno comércio. A política se desenvolvia nos centros urbanos, sob o comando das elites rurais associadas à “classe política” das cidades. A partir dos anos 1930, começa a surgir o embrião de um Estado do bem-estar social para as populações urbanas, inspirado na ideologia corporativista italiana, visando prevenir o desenvolvimento dos conflitos de classes observados na Europa. A maioria da população, no entanto, vivendo e trabalhando no campo, levaria muitos anos para começar a se beneficiar de alguma forma dessa legislação.⁴

Setenta anos depois, o Brasil é um país com 170 milhões de habitantes, a grande maioria vivendo nos centros urbanos. A economia, em termos per capita, se situa entre as mais desenvolvidas da região, próxima às do México, Chile e Argentina; socialmente, porém, os níveis de exclusão e desigualdade são muito maiores, estando entre os piores do mundo. Existem muitas maneiras de dimensionar a pobreza⁵ e uma delas é calcular a renda monetária per capita das famílias, considerando “indigentes” os que vivem com o equivalente a US\$0,5 por pessoa por mês, e “pobres” os que vivem com até US\$1 por dia por mês. A tabela 3 resume os resultados da aplicação desse critério para os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) de 2001.⁶

Pobreza e desigualdade não são fruto de uma “dualidade” que existiria entre diferentes segmentos da sociedade, como alguns autores no passado chegaram a propor.⁷ O país é hoje totalmente integrado pela língua, pelas comunicações de massa, pelos transportes e pelo mercado. Parte da pobreza que existe é ainda rural, localizada sobretudo nos estados do Nordeste e em zonas agrícolas

3. Reis, 1990.

4. Schmitter, 1974; Malloy, 1977; e Gomes, 1979.

5. Rocha, 2003.

6. Em setembro de 2001, a taxa de câmbio era de aproximadamente R\$2,7 por US\$1, o que significa que uma renda de R\$81 equivalia a US\$1 por dia por pessoa. Os cálculos foram feitos a partir da renda da família e seus agregados. Cerca de 5,2 milhões de famílias responderam não ter nenhuma renda.

7. Rangel, 1957; e Bacha e Unger, 1978.

deprimidas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e outras regiões, constituída por pessoas que não conseguem produzir para o mercado, sobrevivendo, no máximo, em uma economia de subsistência extremamente precária. Em sua maioria, no entanto, a pobreza é urbana,⁸ localizada na periferia das grandes cidades e constituída por pessoas em grande parte originárias do campo, cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho.

TABELA 3

Renda familiar mensal *per capita*, áreas urbana e rural, 2001

		"Indigentes" (até R\$40)	Pobres (até R\$80)	Não-pobres (mais de R\$80)	Total
Região	Norte	14,7	20,7	64,6	9.612.711
	Nordeste	25,6	24,6	49,8	47.391.892
	Sudeste	7,4	10,4	82,3	71.279.205
	Sul	6,9	10,9	82,3	25.142.626
	Centro-Oeste	8,6	14,6	76,8	11.763.978
Área	Metropolitana	7,9	10,6	81,5	49.941.985
	Urbana	11,2	15,3	73,5	88.687.725
	Rural	29,0	25,0	46,0	26.560.702
	Total	13,0	15,4	71,5	165.190.412

Como no passado, estes altos níveis de pobreza e exclusão são causados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. É ingênuo supor que a pobreza e a desigualdade poderiam ser eliminadas pela simples "vontade política", ou pela redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. Analistas que têm tratado do tema concordam que o maior correlato da desigualdade de renda no país são as diferenças em educação. Sem educação, é difícil conseguir emprego e, na ausência de uma população educada, poucos empregos de qualidade são criados. Com a escassez da educação, seu valor de mercado aumenta, e esta é uma das grandes causas da desigualdade de renda observada no país.

Entretanto, não é verdade que nada pode ser feito em relação à pobreza enquanto a situação educacional da população não se alterar de forma mais substancial. Mesmo com as limitações de recursos existentes, deve haver espaço para políticas mais efetivas, sem aumentos mais significativos de custos; segundo, os programas podem ser mais bem focalizados, atendendo prioritariamente aos mais necessitados; terceiro, discriminações sociais, quando existem, podem ser reduzidas ou eliminadas; quarto, deve haver espaço para políticas redistributivas, dentro de certos limites.

8. Há um certo consenso de que, na área rural, existem rendas não-monetárias que não aparecem nestas estatísticas, além do fato de o poder aquisitivo da moeda na área rural ser maior do que nas cidades. Em conjunto, esses dados sugerem que a pobreza rural é menor do que parece.

Em que medida estas quatro políticas estão sendo implementadas hoje? Se elas não estão sendo implementadas, como explicar o que está ocorrendo e o que se pode fazer para alterar essa situação?

1.1 Direitos sociais e exclusão social

O conceito de “exclusão social”, como tantos outros nas ciências sociais, carece de definição precisa. Também como outros, ele é originalmente utilizado para superar as deficiências de conceitos correntes e seu mérito maior é agrupar os descontentes, não apenas estabelecendo uma comunidade de interesse, mas, geralmente, referendando uma nova problemática de investigação. No caso, o conceito aglutina estudiosos dos problemas da pobreza que, de uma perspectiva policy oriented, buscam um entendimento dinâmico e processual dos mecanismos que criam, preservam ou mesmo agravam a pobreza. Nesse esforço, optam por “exclusão” como o conceito que ajudaria a ir além da radiografia propiciada pelos diagnósticos de pobreza que, por longo tempo, constituíram o cânone. Mais ainda, o conceito traz implícita a problemática da desigualdade, já que os excluídos só o são pelo fato de estarem privados de algo que outros (os incluídos) usufruem.

Por que o termo exclusão preenche essa função? Porque ele alude à não-efetivação da cidadania, ao fato de que, apesar da legislação social e do esforço das políticas sociais, uma grande massa de indivíduos não logra pertencer efetivamente a uma comunidade política e social. Indivíduos que vivem no espaço de uma sociedade nacional trazem contribuições a essa sociedade, mas não têm acesso ao consumo dos bens e serviços de cidadania. Embora a lei lhes garanta direitos civis, políticos e sociais, tal garantia legal não se traduz em usufruto efetivo de tais direitos.

O conceito de exclusão é, portanto, inseparável do de cidadania, que se refere aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir certos benefícios considerados essenciais. A literatura costuma distinguir três tipos de direito – os direitos civis, políticos e sociais.⁹ Os direitos civis são, sobretudo, direitos “negativos”, que protegem o cidadão contra as arbitrariedades do Estado e de outras pessoas – o direito de ir e vir, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de expressão. Os direitos políticos são os que facultam e delimitam o papel do cidadão na organização política da sua comunidade – os direitos de votar, ser eleito, organizar e participar de partidos políticos etc. Os direitos sociais, finalmente, são direitos ao acesso a um conjunto de bens e serviços considerados indispensáveis para a vida digna e a convivência social –

9. A referência clássica é Marshall (1950).

o direito à educação, à saúde, ao trabalho, a um salário decente, à proteção em situações de doença e velhice, e assim por diante. As definições de quais sejam esses direitos, de que forma eles são estabelecidos e qual é a responsabilidade da autoridade pública em supri-los têm sido objeto de grandes discussões filosóficas e conceituais, assim como de processos políticos e institucionais pelos quais determinados direitos se vão transformando em leis, ou pelo menos em expectativas consideradas legítimas.

O que distingue a democracia liberal clássica do Estado do bem-estar social é, precisamente, que o segundo incorpora uma série de direitos sociais que a primeira não reconhecia. Há hoje um amplo consenso de que os direitos políticos e civis são insuficientes, dada a existência de grandes desigualdades sociais que impedem, na prática, o exercício desses direitos. Há menos consenso quanto ao alcance dos direitos civis – se eles deveriam limitar-se à garantia de igualdade de oportunidades, a partir da qual caberia a cada cidadão cuidar do próprio destino, ou se eles deveriam incluir a garantia de renda mínima, habitação, serviços de saúde e outros recursos considerados essenciais.

Outra dimensão recente é a questão dos direitos coletivos, das comunidades, que não existia nas conceituações mais clássicas sobre cidadania. Tradicionalmente, havia procedimentos para decidir se determinado indivíduo pertencia ou não a determinada comunidade, podendo então se beneficiar ou não de seus direitos. Hoje, existe uma percepção muito mais aguda dos problemas de desigualdade que afetam minorias religiosas, étnicas, linguísticas e outras, que procuram definir direitos específicos e compensatórios – como, por exemplo, o direito à educação em língua materna, ou cotas para o acesso à educação e ao trabalho.

O reconhecimento da legitimidade de determinados direitos pode levar a arranjos institucionais muito distintos em diferentes sociedades. Em geral, os direitos civis e políticos mais amplos são de natureza constitucional, enquanto os direitos sociais são objeto de políticas sociais implementadas de maneira mais pragmática, adquirindo, por vezes, força de lei. Diferentemente disso, o Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados, ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o “legal” e o “real” que faz parte, de longa data, do imaginário político e intelectual da nação. No mesmo sentido, a idéia de “leis que não pegam”, também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente, “leis que não pegam” dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão apesar da legislação. Por sua vez, leis que na prática excluem alguns indivíduos de seus rigores são percebidas como leis que se aplicam apenas aos que não pertencem a alguma comunidade de interesses: daí a expressão “aos inimi-

gos, a lei¹⁰. Considera-se que a Constituição de 1988 levou ao extremo esta tradição, não só pela ampla lista de direitos sociais que consagra, como, sobretudo, por caracterizar esses direitos como de natureza “subjettiva”, dando aos cidadãos o direito a demandar judicialmente, do Estado, sua satisfação.

Seria um equívoco pensar que esta tradição legalista brasileira seja, simplesmente, uma peculiaridade da cultura nacional, uma deformação de nossa tradição bacharelesca. A inclusão de direitos nos textos legais tem o efeito prático de criar, para a sociedade, a percepção de que esses direitos existem e são legítimos; e, para os governos, a responsabilidade pelo seu atendimento. Ao mesmo tempo, esta situação pode trazer problemas extremamente sérios para o setor público, quando, por exemplo, os tribunais criam para o Executivo obrigações acima de suas possibilidades financeiras e institucionais. Não seria o caso, portanto, de ignorar simplesmente este aspecto formal dos direitos sociais, voltando a atenção, exclusivamente, para o que ocorre na prática, no mundo real.¹⁰

1.2 A perspectiva sociopolítica

O tema da exclusão social no Brasil não pode deixar de conter uma análise dos direitos sociais legalmente estabelecidos. No entanto, uma análise que se limitasse a cotejar os direitos formais com seu atendimento deixaria de lado dois aspectos cruciais dessa questão, que são os mecanismos pelos quais o setor público vem, ou não, procurando atender a esses direitos, e as formas que a sociedade tem buscado para garantir que esses direitos sejam atendidos e que, na sua ausência, criam as situações de exclusão.

E como entender a dinâmica, o processo que gera e recria exclusão? Sabemos que entram em jogo aqui fatores de ordem econômica, social, política e cultural. São múltiplos, dinâmicos e interdependentes os mecanismos que cerceiam a cidadania plena e mantêm tantos membros de uma nação alijados de direitos de jure assegurados a todos. Contudo, é possível e desejável organizá-los e classificá-los como recursos de análise. Nesse sentido é que se fala das dimensões econômica, cultural e político-institucional dos processos de exclusão. Exatamente por esses três aspectos estarem, na prática, interligados de forma íntima e complexa é importante separá-los analiticamente, de modo a sacrificar a complexidade em favor de maior clareza. Com esse propósito é que, nos limites deste texto, restringiremos o exame do processo de exclusão à perspectiva “sociopolítica”, como preferimos renomear a dimensão político-institucional.

10. Ver, entre outros, Faria (1986); Amadeo (1994); Camargo e Urani (1996); Gonzaga (1996); Amadeo e Horton (1997); Henriques (2000); Lavell (2000); e Velloso e Albuquerque (2000).

Por perspectiva sociopolítica entendemos aqui o foco nas instituições e procedimentos políticos e sociais através dos quais a sociedade civil interage com a autoridade pública. É a interação entre o social e o político, ou entre a solidariedade e a autoridade que nos interessa aqui. É importante não cair na armadilha da tradição legalista e discutir as questões de política pública do ponto de vista exclusivo das normas que regem as diversas agências responsáveis pela implementação das políticas governamentais. Deve-se, portanto, examinar a sociedade como usuária dessas organizações e de seus procedimentos na busca de acesso à cidadania. Assim, por exemplo, no caso específico da participação eleitoral, é importante examinar como os indivíduos se relacionam com o sistema eleitoral (como percebem a campanha, que expectativas têm quanto ao impacto do voto, que custos e benefícios estão associados à participação política etc.). Isso não poderia ser feito, no entanto, sem um entendimento adequado não só das leis, mas sobretudo das práticas institucionais que caracterizam o funcionamento cotidiano das instituições políticas do país. Uma agenda ampla de pesquisa sobre exclusão social deveria buscar entender como funcionam alguns processos e mecanismos de participação em vigor na sociedade brasileira, em função dos marcos legais e das práticas institucionais vigentes. Como funcionam na prática os canais clássicos de acesso aos bens e serviços típicos da cidadania? Quais são os pontos de entrave no acesso aos direitos civis, políticos, sociais e culturais? Como vêm funcionando os recursos “políticos” introduzidos com o objetivo de romper tais pontos de estrangulamento e tornar politicamente competentes os excluídos? Que correções de rota poderiam tornar mais rápido e abrangente o processo de inclusão?

1.3 Um mapa dos temas

No esforço de responder a essas questões, partiremos de noções bastante amplas. Nossa classificação inicial distingue entre canais “clássicos”, de acesso à cidadania, e novos canais e mecanismos introduzidos com o propósito de conferir poder àqueles que são privados de fato de acesso ao consumo de bens de cidadania. Entre os canais clássicos, podemos distinguir os que tipicamente pertencem à esfera do Estado e aqueles típicos da sociedade. Os primeiros incluem os sistemas públicos de educação e saúde, o aparato da Justiça, o sistema de seguridade social e a regulamentação do acesso ao mercado de trabalho. Entre os segundos, podemos mencionar a representação político-partidária, os sindicatos, as igrejas e as associações culturais e recreativas.

Finalmente, entre as novas formas de acesso ou inclusão, aquelas concebidas com o propósito de preencher as lacunas e corrigir os vícios das formas clássicas de acesso, temos em mente mecanismos de participação e controle,

tais como o orçamento participativo e os conselhos municipais, na esfera da autoridade; na área da sociedade civil, incluem-se os diversos programas implementados por ONGs e organizações filantrópicas e os movimentos sociais. Na verdade, sob o rótulo de instrumentos de empowerment, encontramos toda uma série de formas mais ou menos experimentais de acesso que estão a merecer análise e discussão cuidadosa.

2 DIREITOS SOCIAIS

2.1 Emprego

A participação no mercado de trabalho é a principal forma de inclusão das pessoas nas sociedades modernas, e o ponto de partida de todas as análises sobre inclusão e exclusão social. Os temas do crescimento econômico, distribuição territorial da atividade econômica, adoção de tecnologias intensivas de capital, mudanças do perfil das habilidades da mão-de-obra, entre outros, são centrais na ampla literatura existente a respeito e devem ser objeto de levantamentos específicos.¹¹ Também é importante a análise dos determinantes socioeconômicos mais gerais do acesso ao mercado de trabalho, entre os quais se destacam o papel da educação, raça e gênero.¹²

A participação no mercado de trabalho está também condicionada por uma série de fatores institucionais. Do lado do governo, o principal fator a ser considerado é o conjunto das leis trabalhistas, que definem os direitos dos trabalhadores. O art. 7º da Constituição Federal de 1998 estabelece 34 desses direitos, referidos a salários, férias, indenizações, seguros etc. Alguns dos itens, como o de número XXVII, a “proteção em face da automação, na forma da lei”, ainda não estão regulamentados e não têm maiores consequências; outros, no entanto, estão em pleno vigor e significam um encarecimento significativo do trabalho para os empregadores, que devem responsabilizar-se pelas férias, décimo terceiro salário, repouso remunerado etc., além dos gastos inerentes à seguridade social. Na prática, isso significa que o custo real de um empregado para o empregador é da ordem de 80% acima do salário que o trabalhador recebe. Além do custo direto, a legislação do trabalho requer um conjunto de procedimentos administrativos e contábeis que, geralmente, estão fora do alcance de pequenos estabelecimentos privados. Esse custo alto da mão-de-obra tem sido considerado por muitos autores o responsável pelo grande número de trabalhadores que permanecem no merca-

11. Ver, a respeito, Hasenbalg e Silva (1988); Reis e Barros (1990); Barros e Lam (1993); Telles (1993); Barros, Machado e Mendonça (1997); Lovell (2000); e Silva (2000).

12. Amadeo, 1994; e Camargo e Urani, 1996.

do de trabalho "informal", isto é, sem registro legal e sem poder beneficiar-se de nenhuma das garantias listadas no art. 7^a da Constituição.¹³

Outra característica institucional da situação de emprego no Brasil é dada pelo item II do art. 8^o da Constituição, que estabelece que "é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município". Esta norma dá aos sindicatos o monopólio da negociação coletiva de salários e outros benefícios em sua base territorial, que pode ser tão ampla quanto o município da cidade de São Paulo, se não maior. Uma de suas conseqüências é que os acordos estabelecidos em negociações com a participação de empresas de grande porte (que também devem estar organizadas em sindicatos patronais) muitas vezes criam custos que empresas menores do mesmo setor não têm como acompanhar, sendo levadas, então, a desaparecer, ou a passar a atuar no setor informal da economia.

Esse sistema sindical é uma herança da organização corporativista estabelecida pelo governo Getúlio Vargas nos anos 1930 e que ainda persiste. Outra característica desse sistema é o "imposto sindical", que consiste em um dia do salário de todos os trabalhadores, utilizado para financiar o funcionamento dos sindicatos. Todas as normas constitucionais e subconstitucionais relativas às relações de trabalho fazem parte de uma ampla legislação, a Consolidação das Leis do Trabalho, cuja aplicação é supervisionada por um sistema judiciário próprio, a Justiça do Trabalho, de âmbito nacional.¹⁴

O tema da sindicalização dos trabalhadores brasileiros merece atenção especial. O que se constata é que o nível de participação em atividades sindicais no Brasil nunca foi muito alto, aparentemente por dois motivos. O primeiro é que a legislação trabalhista, ao dar aos sindicatos o monopólio da representação local ou regional e proporcionar financiamento através do imposto sindical, faz com que não exista maior empenho, por parte das lideranças sindicais, em estimular a filiação. O segundo é a própria heterogeneidade do mercado de trabalho – os sindicatos são mais presentes nas empresas maiores e onde existe maior concentração operária. A tendência dos últimos anos parece ser no sentido de uma diminuição da importância dos sindicatos, que hoje permanecem fortes sobretudo no setor público, onde o risco do desemprego é inexistente. Seria muito importante poder aprofundar o entendimento de diversos segmentos da população em relação aos sindicatos e avaliar qual seria o impacto

13. Sobre o tema do sindicalismo, ver, entre outros, Rodrigues (1966); Schmitter (1971); Rodrigues (1974); Amadeo e Camargo (1991); Rodrigues (1991); e Almeida (1996).

14. Reis e Barros, 1990; e Barros e Lam, 1993.

de uma eventual alteração do dispositivo constitucional da representação única, alteração que parece contar com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

O papel e o uso do sistema de Justiça do Trabalho devem ser também objeto de atenção, seja no âmbito das pesquisas sobre emprego, seja no âmbito mais geral das pesquisas sobre acesso à Justiça. A impressão que se tem é que o acesso à Justiça do Trabalho para pessoas de baixa renda é muito mais fácil do que o acesso à Justiça comum, podendo gerar, em alguns casos, situações de “risco moral”, em que os trabalhadores preferem entrar em litígio com os empregadores a estabelecer relações de trabalho de longo prazo.

Finalmente, caberia ainda pesquisar os comportamentos relativos ao seguro-desemprego, de implantação recente no Brasil e cobertura ainda limitada. Apesar destas limitações, já existem interpretações sobre o estímulo que esse seguro poderia estar dando à rotatividade no emprego, em algumas situações.

2.2 Educação

Os sociólogos tendem a identificar duas funções sociais opostas na educação: ser um canal importante de ascensão e mobilidade social, e ser um mecanismo de reprodução e consolidação das desigualdades sociais. A diferença parece estar relacionada com a expansão das oportunidades de trabalho. Se as oportunidades estão em expansão, a educação funciona como canal de ascensão, gerando inclusive um espaço para a competição meritocrática que altera, em certa medida, hierarquias sociais previamente existentes. Quando as oportunidades de trabalho não estão aumentando, a educação funciona sobretudo como um mecanismo de seleção e recrutamento que reproduz as desigualdades sociais existentes, dada a grande correlação que há entre desempenho escolar e nível socioeconômico das famílias dos estudantes. Uma terceira possibilidade seria se a expansão da educação, ao gerar novas competências, causasse a expansão das oportunidades de trabalho. A literatura econômica sobre capital humano considera que isso ocorre, mas na realidade da América Latina, pelo menos, essa é, na melhor das hipóteses, uma relação de longo prazo, dados os condicionantes macroeconômicos que têm mantido estagnadas as economias da região.

Existe ampla evidência empírica de que a educação é o principal correlato da desigualdade de renda no Brasil, muito mais importante do que outros condicionantes, como a raça, o gênero ou a região de residência das pessoas. A educação vem se expandindo no país em todos os níveis e tem sido um canal extremamente importante de mobilidade social, que acompanhou o crescimento das cidades e o aumento do número de postos de traba-

lho e ocupações urbanas.¹⁵ Estudos sobre a composição social dos estudantes de nível superior mostram que, embora a proporção de filhos de classes médias e altas seja relativamente elevada, existem muitos também que vêm de origem social mais humilde e têm pais com pouca ou nenhuma educação.¹⁶ No entanto, a relativa estagnação econômica no Brasil nos últimos anos tem mostrado o seu outro lado, com um mercado de trabalho que não se expande, mas, aparentemente, aumenta cada vez mais as exigências formais de qualificação para os trabalhadores.

O papel diferenciador e seletivo da educação se acentua pela grande heterogeneidade dos sistemas educacionais no país. Se todos os jovens tivessem acesso ao mesmo tipo de educação e pudessem concluir a educação secundária em igualdade de condições, teríamos uma situação de igualdade de oportunidades, mesmo com um mercado de trabalho restrito. No entanto, a qualidade da educação oferecida pelas escolas públicas, que predominam nos níveis fundamental e médio, é extremamente variada, sendo que as melhores escolas são as particulares, só acessíveis a famílias de renda média e alta.¹⁷ A má qualidade da educação pública acentua seu papel como mecanismo de inclusão/exclusão social, situação que necessita ser analisada em profundidade.¹⁸

A pesquisa sobre os aspectos político-institucionais da educação deveria buscar entender os fatores que mantêm a educação básica brasileira em condições de qualidade tão precárias, e avaliar o sucesso relativo de diferentes políticas que têm sido tentadas mais recentemente para reverter essa situação. Existem, desde logo, situações de falta de recursos e há evidência de que investimentos em equipamentos e recursos básicos levam a melhorias importantes nos níveis iniciais da educação.¹⁹ No entanto, para os mesmos níveis de renda, o desempenho dos estados da região Nordeste é substancialmente inferior ao de outros na região Sudeste; e Santa Catarina tem desempenho muito acima de estados com renda semelhante, como por exemplo o Rio Grande do Sul (ver figura 1). Isso mostra que existe um espaço importante para a melhoria do desempenho das escolas, mesmo sem acréscimo adicional de recursos.

15. Sobre a mobilidade social no Brasil, ver Pastore (1979; 1986).

16. Sampaio, Limongi e Torres, 2000.

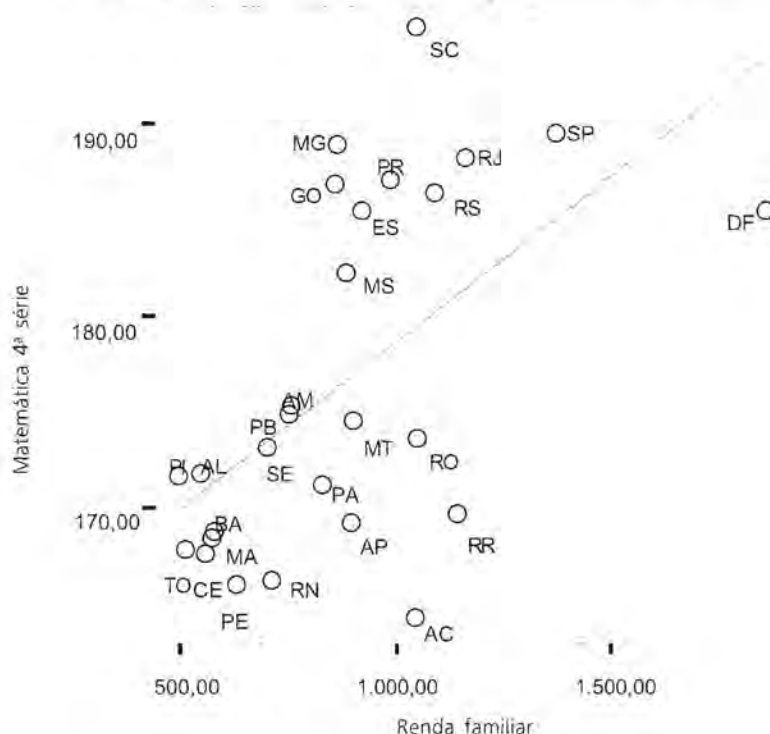
17. Oliveira e Schwartzman, 2002.

18. Sobre a qualidade da educação brasileira em uma perspectiva comparada, ver OECD (2001).

19. Harblson e Hanushek, 1992.

FIGURA 1

Saeb 1999, resultados em matemática para a 4ª série, pela renda familiar média do estado



Nota: Mat. 4a = 161,38 + 0,02 * r_mean R² = 0,32

A área de educação fundamental²⁰ tem sido objeto de ações importantes por parte do governo federal e dos governos estaduais, que precisariam ser avaliadas. Uma lista incompleta inclui o projeto Fundescola, com financiamento do Banco Mundial, para apoio às escolas públicas nas regiões mais pobres; a reorganização do sistema de financiamento das escolas públicas, através do Fundef; o programa de envio de recursos federais para as associações de pais e mestres; a reformulação dos parâmetros curriculares, com a introdução de currículos mais flexíveis; e a reformulação do sistema de educação profissional e técnica. No nível estadual, podem-se mencionar o programa Educar para Vencer, do estado da Bahia, e os diversos sistemas de avaliação e acompanhamento do desempenho escolar da Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, entre outros.

20. Somente a título de exemplo, sobre descentralização, Gershberg (1999); sobre envolvimento comunitário, Plank e Verhine (1995).

Uma hipótese a ser verificada, em relação à maioria desses programas, assim como outros voltados para a capacitação de professores, é que eles não alteram a situação de dependência burocrática e administrativa das escolas públicas em relação a sistemas administrativos centralizados de estados e municípios. O Fundef estimulou um amplo processo de transferência da gestão dos sistemas escolares de nível fundamental dos estados para os municípios, mas, em geral, isso não significou melhorar a autonomia das escolas, e não existe nenhuma avaliação dos efeitos dessa transferência sobre a qualidade da educação. Sem poder de decisão local e sem mecanismos de estímulo ao desempenho, as escolas lidam com os diversos inputs que chegam até elas de forma segmentada, sem alterar, na prática, sua atitude passiva diante das questões da educação. Se é assim, haveria que examinar também o eventual efeito de outras iniciativas que não do setor público, como as diversas iniciativas de instituições privadas como o Bradesco, a Fundação Ayrton Senna, a Fundação Abrinq, o Banco da Bahia, a American Chamber of Commerce etc., assim como de um grande número de organizações não-governamentais.²¹

Atenção especial deve ser dedicada à análise da situação do professor da educação básica – seu comportamento como ator político, sua atitude em relação aos diversos projetos de reforma educacional e, naturalmente, sua qualificação profissional, salário e condições de trabalho. Outro tema de importância central é o do eventual envolvimento da comunidade local com a educação pública, variável considerada central em políticas de melhoria e que está na base de ações como o programa federal de “dinheiro nas escolas”. O paradoxo, na situação brasileira, é que as comunidades mais carentes não têm condições de se envolver e aumentar sua participação nas escolas de qualidade mais precária, criando assim um círculo vicioso que reforça a desigualdade e a exclusão.

Finalmente, ainda na área da educação, caberia examinar e mapear os programas de formação profissional, treinamento e capacitação que ocorrem fora do sistema de educação formal. Entre estes, destaca-se o Plano Nacional de Educação Profissional, realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Segundo documento do governo federal, “em 1996, o Planfor aplicou no treinamento de cinco milhões de trabalhadores R\$3 bilhões em investimentos totais. Neste primeiro ano de implementação, os PEQs alcançaram 1,193 milhão de treinandos, para uma meta inicial de 750 mil. Os programas ministrados nos PEQs abrangeram 14 programas nacionais e mais diversos programas estaduais de educação profissional”.²² Esse plano vem sendo implementado de forma descentralizada e compartilhada, desde o nível

21. Brasil, 2002.

22. Por exemplo, Cardoso, Façanha e Marinho (2002).

mais alto, o Conselho de Administração do FAT (Codefat), que conta com a participação do governo e das centrais sindicais, até a execução e acompanhamento das atividades, realizadas por inúmeras instituições estaduais e não-governamentais. Apesar de vários esforços de avaliar os resultados do programa,²³ ainda não está claro se, além da distribuição de recursos significativos para um grande número de participantes, existem benefícios expressivos em termos de qualificação de mão-de-obra.

Além desse programa, seria necessário avaliar também o impacto dos programas mais tradicionais de formação profissional, conduzidos pelo Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (Senai), pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) e outros, em função não somente da formação que proporcionam, mas de seu significado do ponto de vista da capacidade de inclusão de pessoas de origem mais carente na economia moderna.

Essas referências não esgotam os inúmeros projetos em andamento e experiências de educação não-formal que precisariam, como trabalho inicial, ser identificados e descritos com alguma precisão.

2.3 Previdência social

Saúde e previdência social são dois componentes básicos da rede de proteção dos sistemas de bem-estar social. Historicamente, existem duas maneiras de encarar essa questão. A primeira, mais tradicional, é na forma de um sistema de amparo aos necessitados, no momento em que essa necessidade se manifesta, independentemente do que a causou ou da origem dos recursos. Esta visão está associada aos princípios éticos e religiosos da caridade, e foi expressa tanto pelos proponentes e defensores das *poor laws* inglesas, quanto pelos seus oponentes. A crítica a essa visão vem dos economistas liberais, para os quais a distribuição de recursos sem contrapartida cria parasitismo e dependência, e não gera as condições necessárias para que as pessoas deixem de viver de caridade. É dessa forma que se desenvolve a distinção entre os *deserving* e *undeserving* *poors*, os primeiros sendo os que passam por períodos de dificuldade apesar de uma vida virtuosa de trabalho, e os segundos, os que procuram fugir de suas responsabilidades e obrigações. Essa dicotomia é ainda muito atual nos debates sobre política social nos Estados Unidos e tem também sua importância no Brasil.²⁴

De fato, o sistema de proteção social brasileiro, concebido nos anos 1930, que a princípio cobria tanto as aposentadorias quanto o atendimento à saúde

23. Ver, entre outros, Katz (1990); Jencks (1993); e McFate, Lawson e Wilson (1995).

24. A bibliografia sobre o tema é muito extensa. Sobre a história, ver Leite (1972); Cohn (1981); Malloy (1985); Oliveira e Teixeira (1986); e Gomes e Sousa (1992); e Giambiagi (2000). Para análises mais recentes e propostas de mudança, ver Médici, Oliveira e Beltrão (1992); Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997); Gill e World Bank (2001); e Oliveira e Beltrão (2001).

e outros benefícios, foi projetado inicialmente como um sistema de proteção para a força de trabalho industrial, a ser financiado com recursos provenientes, em grande parte, do próprio setor produtivo (na repartição tradicional, os recursos viriam em três partes iguais: uma dos empregadores, outra dos empregados e outra dos impostos gerais, através do Estado). Na prática, o Estado nunca deu sua contribuição e, nos anos 1960, o sistema passou de um modelo de capitalização para um financiamento de tipo *pay as you go*. Desfeita a relação entre contribuições e benefícios, o sistema foi ampliando sua cobertura, passando a atender também a população rural, independentemente de contribuições anteriores. Com essa ampliação e as mudanças demográficas dos anos mais recentes, o sistema se tornou deficitário a partir da década de 1990. O consenso dos analistas é que, no formato atual, o sistema é inviável, necessitando de reformas profundas. Essas reformas deveriam reduzir alguns benefícios considerados demasiado generosos e fazer com que o sistema volte a se tornar auto-suficiente, em um modelo de capitalização.²⁵

Do ponto de vista da exclusão, a análise da questão previdenciária deve ser dividida em duas etapas, uma referida ao sistema atual e a outra referida às eventuais conseqüências sociais das reformas que estão sendo propostas e que, de uma forma ou outra, deverão ser implementadas, dada a inviabilidade a médio prazo do atual sistema.

No atual formato, e deixando de lado a questão dos custos, o sistema previdenciário brasileiro tem duas características opostas. A primeira é ser um sistema altamente injusto, se considerado em conjunto com a previdência dos servidores públicos, que, institucionalmente, estão fora do Instituto Nacional da Previdência Social, assim como os que participam de institutos de previdência das empresas e fundações estatais. Enquanto o limite superior da aposentadoria do setor privado é de oito salários mínimos mensais (cerca de R\$1.250) e a grande maioria recebe somente um salário mínimo, os aposentados do setor público e das estatais mantêm os rendimentos de quando estavam em atividade. Por outro lado, a extensão da aposentadoria por idade à população rural, sem necessidade de comprovação de contribuição anterior, teve um grande impacto na introdução de recursos monetários em regiões extremamente deprimidas economicamente e na melhoria de condições de vida dessa população. Não parece haver espaço, portanto, para o aumento da cobertura e a redução da exclusão social através da previdência, sem um crescimento muito substancial da economia, ainda que exista muito espaço para a redução da iniquidade no acesso a seus benefícios. Também existem proble-

25. Os dados da previdência estão disponíveis em MPAS (2000). A Fnad também inclui, regularmente, informações sobre rendimentos de aposentadorias e pensões.

mas no relacionamento da burocracia governamental com o público, no atendimento às demandas de aposentadoria e outros benefícios, mas a ampliação dos sistemas computadorizados tem reduzido essas dificuldades.

Em relação ao futuro, dado o alto custo e a inviabilidade financeira do sistema, é inevitável que as propostas existentes de reformulação da previdência impliquem sempre redução de benefícios atuais, em nome de objetivos econômicos de médio prazo e de visibilidade muito reduzida, ou inexistente, para o cidadão. Essas propostas incluem o aumento da idade de aposentadoria, a redução ou eliminação dos privilégios dos funcionários públicos e a redução do teto de cobertura da previdência pública. Uma proposta mais radical consiste em manter a previdência pública somente para a proteção das populações de baixa renda, até um ou dois salários mínimos, e a transferência das pessoas de renda mais alta para sistemas capitalizados de previdência privada.

A pesquisa sobre a previdência deveria aprofundar, portanto, as informações sobre a atual distribuição de benefícios, detectando as principais carências e distorções (isto pode ser feito, em grande parte, com dados administrativos e do IBGE),²⁶ e sobre o atendimento proporcionado ao público. Além dos benefícios de aposentadoria e pensão, a previdência pública é responsável também por uma série de outros atendimentos, como auxílios para doença, acidentes de trabalho, detenção e outros. Em termos de futuro, seria importante pesquisar quais as estratégias adotadas pela população para fazer face às limitações do sistema previdenciário, sobretudo ante a grande insegurança que ainda envolve os sistemas de previdência privada e a baixa capacidade de poupança da população.

2.4 Saúde

O segundo componente básico da rede social de proteção é o atendimento à saúde. Aqui, existe a distinção tradicional entre as atividades preventivas, que afetam as condições sanitárias da população, e as atividades curativas, de atendimento a enfermidades e patologias. No Brasil, a medicina preventiva foi, durante muito tempo, área de responsabilidade do Ministério da Saúde (que, em suas origens, vinha junto com o da Educação) enquanto os órgãos da previdência social se responsabilizavam pelo atendimento ambulatorial e hospitalar. As fronteiras entre essas duas atividades (o atendimento à saúde e o atendimento à doença) não são nítidas e as políticas de saúde, hoje concentradas em um ministério específico, vão desde as campanhas de vacinação e de comportamentos preventivos contra o fumo e a Aids ao atendimento hospitalar, passando pelo trabalho preventivo e atendimento de rotina dos postos de saúde.

26. O campo da saúde pública é extremamente vasto e tem sido objeto de muitos estudos e análises. Ver, entre trabalhos mais recentes, Barros, Piola e Vianna (1996); Médici (1997b); Almeida (1998); e Médici (1998). Sobre os movimentos sanitaristas, ver Merhy (1992); Lyda (1994); Santos (1987); e Jacobi (1989).

A área de saúde pode ser tomada como modelo e ponto de referência para toda a discussão das condições político-institucionais criadas a partir da Constituição de 1988. Esses elementos compreendem uma situação anterior de grande exclusão social, com serviços públicos de qualidade diferenciada, privilegiando alguns setores e excluindo a maioria; uma nova legislação que estabelece o princípio do atendimento universal e gratuito, como direito social; um novo formato organizacional baseado na descentralização e controle comunitário do sistema de saúde, combinado, no entanto, com a permanência do governo federal como principal fonte de recursos; uma situação de custos crescentes e dificuldade de longo prazo de financiamento; um alto nível de mobilização política e ideológica, a partir de uma longa tradição de movimentos sanitaristas, em contraste com as tentativas de introduzir modernos mecanismos de controle de custos, como *cost sharing* e outras formas de *health management systems*; e, finalmente, uma forte presença e atuação de organizações internacionais, governamentais como o Banco Mundial, a OMS e a OPS, e não-governamentais, como os Médicos sem Fronteiras.

Uma análise sobre a área de saúde deve começar por um entendimento das condições gerais de morbidade e mortalidade da população, e prosseguir com uma análise das estruturas de atendimento hoje existentes no país, do ponto de vista do acesso e da qualidade desse atendimento. Faz parte da análise dessas estruturas o entendimento dos mecanismos de decisão sobre os investimentos e as formas de atendimento adotadas. Como na área da previdência, existe uma séria questão financeira na área da saúde, que, conforme seja equacionada, pode afetar de forma muito distinta a população, criando problemas específicos de exclusão social.²⁷

Os serviços de saúde são somente um entre os vários fatores que afetam as condições de saúde da população. A renda, ao proporcionar condições adequadas de nutrição, tem um papel fundamental. São também importantes as condições gerais de saneamento e as condições de segurança que podem afetar determinados grupos ocupacionais e habitantes de grandes centros urbanos. Esses fatores, combinados com campanhas de vacinação, são os principais determinantes da expectativa de vida das populações. No Brasil, ainda existem diferenças importantes nas condições gerais de saúde da população de diversas regiões, e essas diferenças não se vêm reduzindo, apesar da melhoria geral dos indicadores. Na medida em que os impactos negativos desses fatores mais gerais se reduzem, a importância do atendimento médico especializado cresce, sobretudo para a população de mais idade. Um resumo das condições de saúde do país, relevante para a condução das políticas de saúde, lista os seguintes pontos:²⁸

27. Barros, Piola e Vianna, 1996:19.

28. Ver, sobre o SUS, Sampaio (1996), Teixeira (1997), e Médici (1998).

- existem melhorias significativas dos indicadores de saúde em todo o país, mas os ganhos das regiões mais ricas têm sido proporcionalmente maiores do que o das regiões mais pobres;
- a tendência ao envelhecimento da população traz mudanças importantes nos padrões de morbidade e mortalidade;
- as tensões sociais e a violência das áreas rurais e urbanas têm provocado um aumento importante de morbidade e mortalidade por causas externas;
- a queda acentuada da mortalidade pelas doenças infectocontagiosas não tem sido acompanhada em redução correspondente da morbidade dessas patologias, que ocupam o terceiro lugar nas internações hospitalares;
- a prestação de serviços de saúde tem-se concentrado nas ações curativas e na atenção hospitalar, a custos crescentes, com baixa prioridade para os serviços de promoção de saúde e prevenção de doenças.

O Ministério da Saúde, na gestão do ministro José Serra, intensificou bastante a ênfase em campanhas de saúde pública, incluindo o combate ao fumo e à Aids e as campanhas de vacinação, e também no desenvolvimento da medicina comunitária. Uma parte importante de uma pesquisa nessa área será verificar em que medida essas campanhas, de grande visibilidade, conseguiram resultados significativos.

Do ponto de vista institucional, a Constituição de 1988 assegura, no art. 196, que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. O art. 197 estabelece que os serviços de saúde podem ser executados de forma direta ou descentralizada e o art. 198 traz, como inovação importante, a determinação de que o atendimento à saúde deverá ser feito através de um sistema único e descentralizado, com participação comunitária (o sistema SUS).

Em seu conjunto, esses princípios estão levando a uma profunda transformação no sistema de saúde do país, cujo verdadeiro alcance e impacto ainda não são plenamente conhecidos. Do ponto de vista financeiro, o princípio do atendimento universal, presumivelmente gratuito, tem levado a um crescimento progressivo dos custos do sistema de saúde, cobertos nos anos mais recentes pelo imposto sobre movimentações financeiras, mas de viabilidade problemática a médio prazo. Essa conta tende a crescer continuamente, não só pelo custo crescente do atendimento médico e pelo envelhecimento da população, mas também pela lógica de um sistema em que os gastos são decididos localmente, mas os

custos são cobertos pelo governo federal. Na prática, o governo federal arca com cerca de 75% dos custos do atendimento à saúde. Como esse atendimento se dá através do setor privado, dos hospitais universitários e de outros recursos que se concentram nos estados mais ricos, isso significa que os habitantes dessas regiões recebem muito melhor atendimento do que os de regiões mais pobres, onde existem menos recursos e piores instalações. Para as classes médias e altas, que querem atendimento personalizado, existe hoje um grande sistema de seguros de saúde privados, que muitas vezes, no entanto, não cobrem situações mais complexas e crônicas, que acabam revertendo ao sistema público, ou ficando sem atendimento adequado.

A implementação do sistema de administração centralizada e do controle comunitário da política de saúde tem sido objeto de profusa legislação e grandes controvérsias, cabendo sérias dúvidas sobre a viabilidade de tal sistema, na medida em que ele mantém dissociados a prestação de serviços e o seu financiamento.²⁶ Em princípio, no entanto, é certo que a área de saúde não deveria ser vista como uma prestação unilateral de serviços por parte dos governos, e sim como algo desenvolvido com intensa participação e envolvimento da população. Resta ver em que medida a implementação dos princípios universalistas da Constituição de 1988 estão, de fato, aumentando a participação da população nas questões de saúde e proporcionando um atendimento mais equitativo.

2.5 Programas sociais compensatórios

Este item engloba um amplo grupo de programas federais e estaduais voltados para a distribuição direta de recursos às populações mais carentes. A justificativa desses programas é que eles podem ter um efeito imediato de alívio de situações de carência aguda de recursos e, ao mesmo tempo, proporcionar uma correção imediata, pelo menos em certa medida, das desigualdades sociais extremas existentes no Brasil. Existem algumas propostas em discussão para o estabelecimento de políticas abrangentes de compensação de renda³⁰ e alguns programas já em andamento, tanto no nível federal como de vários estados: programas de

29. Camargo e Ferreira, 2001; e Suplicy, 2002.

30. Por exemplo, segundo descrição disponível na internet: "Anthony Garotinho, que deixou (...) o governo do Rio para se candidatar a presidente da República pelo PSB, distribuiu R\$100 milhões a famílias carentes nos três anos em que administrou o estado. Seu principal programa foi o Cheque Cidadão, comandado por Rosinha Matheus, sua mulher e ex-secretária de Ação Social. Ela é pré-candidata do PSB à sucessão de Benedita da Silva. A verba gasta com a distribuição de cheques equivale a 23% do total investido em segurança pública e a quase três vezes as despesas com reforma de escolas, segundo as cifras repassadas à Folha pelo próprio Garotinho. São quatro programas de distribuição de dinheiro para a compra de alimentos em supermercado. O Cheque Cidadão tem 48.500 famílias cadastradas, que recebem R\$100 por mês. No final do ano passado, o programa ganhou uma versão rural, de igual valor, para atender os boias-frias da região norte fluminense na entressafra da cana-de-açúcar. Há ainda o Cheque Idoso, de R\$50, e o Cheque Morar Feliz, de R\$75, para mutuários de baixa renda em dia com a prestação. Os três últimos são residuais diante do primeiro. As famílias (com exceção do programa Morar Feliz) são indicadas por igrejas. Em 2000, uma inspeção do TCE (Tribunal de Contas do Estado) no Cheque Cidadão mostrou uma predominância de 85% das indicações por igrejas evangélicas, principalmente da Assembléia de Deus" (<<http://www.uol.com.br/folha/brasil/ult96u31078.shtml>>).

distribuição de cestas básicas, programas de bolsa-escola para famílias carentes, programas de distribuição de alimentos e inclusive programas de distribuição de recursos em moeda para a população.³¹

2.6 Direitos civis: segurança e justiça

Os direitos civis são os direitos mais antigos das sociedades modernas, que protegem os indivíduos tanto da ação autocrática do Estado quanto da ação predatória de outros indivíduos. Esses direitos são garantidos pela Constituição de 1988 através do art. 5^a, ao estabelecer que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. A seguir, a Constituição lista 77 itens para especificar esses direitos, que vão desde os direitos “negativos” clássicos (igualdade, liberdade de expressão, garantias individuais etc.) até a obrigação do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que necessitarem. A Constituição de 1988 estabelece, também, um poderoso Ministério Público autônomo (arts. 127 a 129), encarregado da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, podendo para isso realizar investigações e ingressar na Justiça contra o governo em nome dos cidadãos, como um amplo e complexo ombudsman.

Aqui como em outras partes, as boas intenções da Constituição conflitam com a realidade do funcionamento cotidiano da Justiça em seus diversos níveis, do Ministério Público e dos órgãos de polícia. Na prática, o acesso à Justiça no Brasil é extremamente caro, o tempo de tramitação dos processos é muito longo e a garantia constitucional de assistência jurídica integral aos que a necessitam não se cumpre. Desde a Constituinte, diversas propostas foram feitas para reformar ou institucionalizar as normas previstas na Constituição, ainda com poucos resultados. Os projetos de reforma têm girado ao redor de três grandes temas: a questão da autoridade do Supremo Tribunal Federal, a questão do controle externo do Judiciário e a questão do acesso da população à Justiça.⁶⁷ A importância do primeiro tema é que, no atual sistema, a Suprema Corte brasileira não tem autoridade para estabelecer jurisprudência que deva ser acatada pelos juízes de instância inferior. Cada juiz tem a autoridade de interpretar a lei segundo seus próprios critérios, e existe um complexo sistema de apelações que chegam ao Supremo Tribunal, congestionando sua pauta e dificultando o exercício de sua função prioritária, que seria examinar as questões de natureza constitucional. Este sistema “difuso” de autoridade dos juízes tem sido defendido como um valor democrático e as tentativas de reforma,

31. Ver, sobre a questão do sistema judiciário brasileiro e sua reforma, Koerner (1998); Pinheiro (1998); Lima (1999); e Sadek (2001a; 2001b; 2001c).

dando aos tribunais superiores mais poder, não têm avançado muito. Essa autonomia dos juízes locais tem levado a uma verdadeira indústria de ações legais contra o Executivo, para o não-pagamento de impostos, a concessão de benefícios salariais de funcionários e outras ações do setor público, concedidas freqüentemente de forma liminar, com efeitos imediatos em benefício dos solicitantes, e a postergação dos julgamentos de mérito.

O segundo tema tem por objetivo criar algum tipo de controle externo sobre o Judiciário, que atualmente não está submetido a nenhum sistema de checks and balances por parte dos outros poderes, exceto para a indicação dos juízes das cortes mais altas, feita pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo. O controle externo do Judiciário tem sido defendido como uma forma de coibir a corrupção que é observada em muitos setores, e também como maneira de introduzir critérios externos de avaliação de eficiência e desempenho, tornando os procedimentos mais ágeis e eficazes. Essas propostas têm encontrado forte resistência por parte de membros do Judiciário, que nelas vêem uma tentativa de limitar sua autoridade e independência.

Finalmente, a questão do acesso é a que interessa mais de perto ao cidadão. Houve alguns avanços no sentido da criação de juizados especiais e programas de implementação de canais efetivos de Justiça gratuita,³² mas o que predomina é ainda a situação em que o cidadão de poucos recursos dificilmente tem condições de fazer valer seus direitos junto ao Poder Judiciário.

Na área da Justiça, existem três tópicos que merecem atenção especial do ponto de vista da inclusão/exclusão da cidadania à proteção de seus direitos. O primeiro, já mencionado, é o da Justiça do Trabalho. Ao contrário dos demais setores do Judiciário, a Justiça do Trabalho tem uma tradição de atendimento rápido e favorecimento às demandas e reivindicações dos trabalhadores, em relação ao cumprimento das normas da Consolidação das Leis do Trabalho por parte dos empregadores. Esta tradição pode ter um efeito negativo, na medida em que acentua os custos do emprego formal, e pode criar um clima de litígio e não-cooperação entre patrões e empregados. Por outro lado, ela funciona como uma proteção efetiva do setor mais frágil das relações de trabalho, que é o empregado. Seria importante quantificar a atuação da Justiça do Trabalho e tratar de entender com mais profundidade seu impacto na vida das empresas e nas condições de trabalho dos empregados.

O segundo tópico, de natureza quase judiciária, é a atuação dos órgãos de defesa do consumidor, presentes sobretudo na área do comércio e da prestação de serviços. É uma área nova de desenvolvimento da cidadania, definida a

32. Para um balanço, ver Sadek (2001a).

partir do Código de Defesa do Consumidor, em vigor desde 11 de março de 1991, e do Decreto nº 2.181, de 21-3-1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor. A partir da criação desses instrumentos legais, o tema passou a ter grande destaque na imprensa e a mobilizar grupos significativos de cidadãos, organizações não-governamentais, advogados e as agências de proteção dos governos federal e estaduais. Na realidade, a defesa do consumidor é parte de um conjunto mais amplo de instituições públicas voltadas para a defesa do interesse público, que inclui, por exemplo, os órgãos de defesa sanitária, de controle de qualidade de alimentos, de controle de medicamentos etc. Não existem, aparentemente, trabalhos de avaliação da abrangência, custos e funcionamento efetivo dessas instituições, cuja responsabilidade é defender os interesses e os direitos da cidadania.

O terceiro e último tópico dessa lista é o do sistema de polícia, que tem por objetivo defender o patrimônio e a integridade física dos cidadãos. Esse tópico tem uma importância especial no Brasil de hoje, dados os altos níveis de violência e criminalidade nas grandes cidades, que afetam sobretudo as populações de mais baixa renda.³³ Os investimentos públicos na área de segurança têm crescido muito, mas os indicadores existentes mostram que a situação vem se agravando, e há evidências de que, em muitas circunstâncias, a polícia é parte do problema, e não sua solução.³⁴ Do ponto de vista institucional, existem propostas para fundir as polícias civil e militar, que hoje funcionam de forma independente e muitas vezes em conflito em todos os estados; aumentar o controle do Poder Judiciário e da sociedade civil sobre as instituições policiais; dar à polícia uma estrutura mais técnica e profissional; e aproximar a polícia das comunidades às quais ela serve. Do ponto de vista da cidadania, interessa conhecer, por um lado, qual a efetividade da polícia na proteção do direito de propriedade e da segurança individual e, por outro, quais os riscos e ameaças que a polícia representa para os cidadãos, sobretudo de classe mais baixa e de cor negra, que são objeto constante de profiling, de maus-tratos e violência.³⁴ Faz parte ainda do tema da polícia a situação do sistema carcerário brasileiro, cujas condições são reconhecidamente péssimas, gerando rebeliões constantes e sem nenhuma possibilidade de fazer um trabalho de reabilitação dos presos.

33. Zaluar e Isidoro, 1995, e Pinheiro, 1998.

34. Ver, entre as publicações mais recentes, Soares (2000); Lima (1999); Bonelli (1996); Bretas (1997); Vianna (1999); Blat e Saraiva (2000); e Caldeira (2000).

2.7 Participação política e social

Como indicado anteriormente, no presente contexto consideramos canais clássicos de inclusão típicos da sociedade civil os mecanismos de representação e participação político-partidária, a atividade sindical e as práticas associativas voluntárias de diversas naturezas. A seguir, discutiremos brevemente cada um deles e indicaremos aspectos relevantes a serem investigados, tendo em vista suas potencialidades e limitações como mecanismos de inclusão social.

2.8 Representação político-partidária

A proporção de brasileiros habilitados a votar expandiu-se persistentemente no tempo, indicando um processo de inclusão no mercado político bastante semelhante ao processo clássico de expansão da cidadania política nos países avançados. O corpo eleitoral, que ao se iniciar o século XX abrangia menos de 5% da população adulta, chega ao século XXI cobrindo praticamente toda a população adulta – 110 milhões de eleitores no ano 2000. Os critérios restritivos, tais como renda, propriedade e sexo, foram abolidos de longa data, mas a inclusão dos analfabetos só ocorreu com a Constituição de 1988, que também rebaixou o limite de idade para 16 anos. Em termos absolutos, apenas a Índia tem um corpo de eleitores maior que o Brasil. Essa é porém apenas uma face da questão, enquanto a outra diz respeito às condições efetivas de exercício do direito de voto. É necessário investigar cuidadosamente ambos os aspectos para avaliar suas implicações no processo de inclusão social.

Conforme já salientado, os aspectos jurídico-formais na definição da cidadania e no exercício efetivo da mesma, apesar de distintos, se interpenetram, e ignorar um ou outro constitui grave erro. Assim, por exemplo, o direito de voto, devido ao seu caráter obrigatório no Brasil, nem sempre é vivenciado como um direito. Do ponto de vista formal, ele configura uma obrigação legal, experimentada muitas vezes como obrigação imposta pela autoridade. De qualquer forma, quando se coloca em discussão a possibilidade de conferir ao voto caráter voluntário, muitos argumentam que extinguir a obrigatoriedade seria conferir à cidadania uma marca ainda mais restritiva, de vez que, na prática, aqueles mais carentes de voz seriam os menos inclinados ao exercício do voto.

Para outros, ao contrário, seria o voto obrigatório o grande responsável pela sobrevivência dos esquemas de patronagem e clientelismo, a manipulação do eleitorado, a inconsistência das estruturas partidárias e o rebaixamento da cidadania política. A controvérsia envolve questões de grande relevância e mereceria um estudo cuidadoso para avaliar as potencialidades e limitações do voto como mecanismo de inclusão social. No momento, o que se pode observar é que o eleitorado vem crescendo de forma expressiva no período recente.

A participação política envolve não apenas o voto, mas também a filiação e a atuação no interior de partidos, além de outras práticas políticas. No caso do Brasil, os dados da Pnad de 1988 sobre participação político-social indicam que apenas 2,8% do total da população adulta estavam filiados a algum partido político, proporção essa comparável àquela dos países da Europa ocidental com menores taxas de filiação partidária. Para o período mais recente, apresentamos a seguir apenas os dados referentes à participação político-social nas seis maiores áreas metropolitanas do país. De acordo com o Suplemento sobre Representação de Interesses e Intermediação Política da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de abril de 1996, aproximadamente 3% do conjunto da população adulta de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador se dizem membros de um partido político. Há, porém, variações dignas de nota entre as seis áreas metropolitanas consideradas, conforme se pode ver na tabela 4.

TABELA 4

Percentual da população de 18 anos ou mais filiada a algum partido político, 1988 e 1996

Área metropolitana	1988	1996
Belo Horizonte	2,3	3,4
Porto Alegre	4,3	5,7
Recife	1,9	2,2
Rio de Janeiro	2,0	2,0
Salvador		2,7
São Paulo	1,7	2,3

Fonte: IBGE, Pnad, suplemento, 1988; e PME, abr. 1996, suplemento não publicado.

Como se vê, Porto Alegre e Belo Horizonte têm as maiores taxas de filiação partidária, nos dois momentos considerados. A liderança dessas duas áreas metropolitanas se mantém quando consideramos a filiação a outras formas de associações, como veremos mais adiante, sugerindo alguma forma de interação entre formas de participação que devem ser examinadas com mais cuidado, através de novos estudos.

Se a filiação partidária é bastante baixa entre nós e se a obrigatoriedade do voto mascara o real interesse na participação eleitoral, o que se pode inferir de outras dimensões do envolvimento e interesse na política, tais como, por exemplo, buscar informar-se através dos meios de comunicação, discutir questões políticas com amigos, colegas ou parentes, assinar listas de petição, participar de reuniões etc.? A simples manifestação de preferência por algum partido pode ser tomada como uma indicação preliminar de inclusão política. Se aceitarmos essa premissa, podemos sugerir, por exemplo, que a educação tem um impacto maior que a renda sobre o envolvimento político.

TABELA 5
Preferência partidária segundo o nível educacional (%), 1996

Simpatia por partido político	Total	Nunca frequentou/ ignorado	Elementar	Médio ou 1º ciclo	1º grau	Médio ou 2º ciclo	2º grau	Superior	Mestrado ou doutorado
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Apontaram algum	17,01	9,35	15,98	18,52	15,32	16,63	19,60	24,04	34,62
PDT	1,60	1,07	1,91	2,06	1,65	1,60	1,53	1,12	3,85
PFL	1,10	1,02	1,13	1,03	0,98	1,40	1,23	1,11	0,96
PMDB	2,66	2,49	3,73	3,17	3,02	2,01	1,82	1,23	0,96
PPB	0,45	0,22	0,59	0,81	0,33	0,84	0,33	0,55	0,00
PPS	0,03	0,02	0,04	0,00	0,00	0,03	0,04	0,08	0,00
PSDB	1,46	0,42	0,96	1,86	0,79	2,42	1,61	3,97	9,62
PT	8,12	2,53	5,40	7,52	7,40	6,46	11,70	14,46	18,27
PTB	0,50	0,43	0,99	0,78	0,36	0,47	0,22	0,28	0,00
Outros	0,67	0,46	0,58	0,75	0,50	0,99	0,84	0,97	0,96
Mal definido	0,42	0,69	0,65	0,53	0,30	0,41	0,29	0,27	0,00
Não tem partido de simpatia	65,12	67,59	68,46	65,18	65,68	65,46	64,40	56,87	34,62
Não sabe	1,43	3,71	1,67	1,18	1,47	0,90	0,57	0,87	0,00
Ignorado	16,44	19,35	13,90	15,12	17,53	17,01	15,42	18,22	30,77

Fonte: IBGE-PME, abr. 1996, suplemento não publicado.

A tabela 5 mostra como se distribuem as preferências partidárias segundo o nível educacional dos indivíduos. Como se pode ver, aumenta significativamente a proporção de indivíduos com alguma simpatia partidária entre aqueles com mais escolaridade. Assim, se entre aqueles que nunca freqüentaram a escola apenas 9,35% revelam preferência por algum partido, entre aqueles com nível superior essa proporção é de 24,04%.

Além da variável educação, outras dimensões relativas ao perfil socioeconômico dos eleitores brasileiros são aspectos já bem investigados por cientistas políticos brasileiros desde a década de 1960.³⁵ Seria conveniente revisitar esses estudos para analisar especificamente como vem evoluindo o perfil da cidadania política. Seria também de grande relevância investigar atuais tendências, buscando responder como a exclusão política se articula com outras formas de exclusão. A participação continua tão atrelada ao status socioeconômico como antes, ou é possível observar novas tendências que sugeririam um quadro menos excludente? Essas são questões de investigação que deveriam integrar nossa agenda de pesquisa.

2.9 Representação sindical

A representação funcional de interesses constitui, ao lado da participação eleitoral, um dos pilares da expansão da cidadania. Historicamente, quando lograram reconhecimento formal para o direito de se fazerem representar coletivamente, os trabalhadores lograram também contornar, em alguma medida, obstáculos econômicos até então intransponíveis à sua inclusão política. Hoje essa dimensão “revolucionária” do sindicalismo é dificilmente captada, não apenas porque ele se institucionalizou, mas também porque na nova economia a inserção da mão-de-obra tem características bastante diferentes. Na verdade, a própria atividade de trabalho ocupa espaço distinto na sociedade contemporânea, levando os interesses funcionais a competirem com outros tipos de interesses individuais e coletivos.³⁶

É verdade que a inflexão do sindicalismo apontada anteriormente constitui tendência global que afeta tanto os países maduros como as sociedades menos desenvolvidas. Mas é verdade também que, nestas últimas, aspectos particulares se juntam para tornar mais complexa a questão da representação dos direitos funcionais de setores mais carentes. Nesse sentido, as altas taxas de ocupação informal constituem obstáculo real à representação de interesses.

35. Uma lista incompleta inclui Cardoso e Lamounier (1975); Martins (1978); Reis e Lamounier (1978); Lamounier e Duarte (1980); Soares (1984); Lamounier (1986); Fleischer e Barros (1988); Sadek (1989); Lamounier (1990); Lamounier e Souza (1991); Trindade e Noll (1991); Lamounier (1999); e Singer (1999).

36. Sobre interesses “pós-materialistas”, ver Abramson e Inglehart (1995).

Mais ainda, na medida em que, para uma parcela dos trabalhadores a alternativa sindical continua a funcionar como representação efetiva de interesses, criam-se impedimentos reais à generalização de políticas de seguridade social. Isto é, os direitos assegurados a essa parcela protegida dos trabalhadores passam a constituir obstáculos a medidas universais de inclusão social. As dificuldades que o Brasil enfrenta hoje para conferir à previdência social características universais são ilustrativas nesse sentido.

Feitas essas observações de natureza geral, parece-nos pertinente indicar, ainda que de forma superficial e preliminar, tendências recentes do sindicalismo no Brasil. Nesse sentido, cabe observar que as décadas recentes assistiram a uma expansão significativa do número de sindicatos. A tabela 6 mostra que mais da metade dos sindicatos existentes em 1992 surgiram a partir de 1970. Coerentemente com as reservas apontadas no parágrafo anterior, é porém crucial examinar as características específicas da expansão recente do sindicalismo. O crescimento do número de sindicalizados nas últimas décadas expressa o avanço efetivo na incorporação dos trabalhadores rurais, anteriormente excluídos dessa forma de representação. A partir de 1988, expressa também a inclusão maciça do funcionalismo público, incorporado pela nova legislação constitucional.

TABELA 6
Número de sindicatos, por período de fundação

	Número de sindicatos	% do total
Até 1900	8	0,1
1901 a 1910	16	0,1
1911 a 1920	48	0,4
1921 a 1930	68	0,6
1931 a 1940	762	6,8
1941 a 1950	781	7,0
1951 a 1960	980	8,8
1961 a 1970	2.475	22,1
1971 a 1980	2.269	20,3
1981 a 1990	3.212	28,7
1991 a 1992	407	3,6
Sem informação	162	1,4
Total	11.188	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1992.

Considerando agora não o número de sindicatos, mas sim o de indivíduos sindicalizados, os dados da Pesquisa Sindical restringem ainda mais o sentido da “explosão” da representação sindical que parece ter ocorrido. Observa-se assim na tabela 7 que, entre 1988 e 1992, o número total de sindicalizados cresce apenas 3,4% enquanto a tabela 8 mostra que o número de sindicatos cresceu 22,7% nesse mesmo intervalo. De fato, no contexto rural, entre 1988 e 1992 o total de

indivíduos sindicalizados sofre uma queda de 8,7%. No mundo urbano, a uma expansão de 42,5% no número de sindicatos corresponde um aumento de apenas 17,9% no número de sindicalizados. Parece, portanto, que a taxa de criação de novos sindicatos não guarda uma relação direta e imediata com a expansão da representação de interesses funcionais. É possível sugerir que o dinamismo sindical do período deve muito mais ao aumento da competitividade do sistema político propriamente dito do que a uma maior demanda de representação.

TABELA 7

Número de associados a sindicatos em 1988 e 1992

Área	1988	1992	Variação %
Urbanos	7.656.706	9.030.852	17,95
Rurais	9.128.141	8.331.061	-8,73
Total	16.784.847	17.361.913	3,44

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1988 e 1992.

TABELA 8

Sindicatos urbanos e rurais em 1988 e 1992

Área	1988	1992	Variação %
Urbanos	4.697	6.691	42,5
Rurais	4.423	4.497	1,7
Total	9.120	11.188	22,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1988 e 1992.

É importante também examinar a questão da representação sindical indiretamente, a partir da perspectiva dos representados efetivos ou potenciais. Isto é, em vez de nos perguntarmos sobre o sindicalismo observando a taxa de criação de novos sindicatos, ou mesmo a evolução do total de indivíduos sindicalizados com base nas informações fornecidas pelas unidades sindicais, podemos analisar informações fornecidas pelos indivíduos. Tanto o Suplemento sobre Participação Político-Social da Pnad de 1988 como o Suplemento sobre Associativismo e Representação de Interesses de abril de 1996 fornecem informações relevantes para avaliarmos a contribuição da expansão recente do sindicalismo para a inclusão da parcela menos favorecida dos cidadãos brasileiros. Da perspectiva do presente texto, o que interessa mais de perto é investigar como a representação sindical se correlaciona com outros indicadores de inclusão social em sentido amplo. Assim, a tarefa preliminar é verificar como se distribui a representatividade funcional em termos de educação e renda. Os dados mencionados a seguir devem ser vistos como ilustrativos do trabalho de pesquisa mais sistemático a ser feito.

Embora as informações disponíveis na Pnad de 1988 e na PME de abril de 1996 não sejam comparáveis, é interessante observar que ambas mostram uma forte associação entre níveis de rendimento e taxa de sindicalização. Isto

é, tanto a amostra nacional de domicílios quanto a amostra da pesquisa mensal de emprego nas seis maiores áreas metropolitanas indicam que cresce a proporção de sindicalizados com o rendimento mensal. Assim, em 1988, no total da população ocupada de 18 anos ou mais, as pessoas com rendimento superior a cinco salários mínimos constituíam 18,3%, mas no que diz respeito aos sindicalizados essa mesma classe de renda respondia pelo dobro dessa proporção (35,6%). Por outro lado, aqueles com rendimento mensal até dois salários mínimos constituíam 54,5% da população ocupada, mas eles representavam apenas 30,9% dos sindicalizados.

A correlação entre sindicalização e renda, encontrada em nível nacional, verifica-se também nas seis áreas metropolitanas incluídas na Pesquisa Mensal de Emprego, conforme se pode deduzir dos dados da tabela 9. Observe-se que, nessas áreas metropolitanas, aqueles com rendimento mensal de até quatro salários mínimos constituem 40,7% da amostra, mas são apenas 22,5% dos sindicalizados. Por sua vez, os 22,3% que ganham acima de seis salários mínimos 22,3% constituem 33,6% dos sindicalizados.

TABELA 9

Proporção de sindicalizados ou associados a órgãos de classe por níveis de rendimento

Classe de rendimento (em salário mínimo)	Sindicalizados ou associados a órgão de classe (%)	% do total da amostra
Sem rendimento	2,18	3,67
Até 1/2	0,31	2,29
1/2 a 1	4,32	12,36
2 a 4	15,76	22,40
4 a 6	27,91	24,93
6 a 10	15,91	12,05
10 a 14	15,07	9,93
14 a 20	5,10	2,75
20 a 30	7,51	4,41
30 a 50	3,44	1,86
Acima de 50	0,60	0,28
Outros, sem inf.	1,89	3,07
Total	100,00	100,00

Fonte: IBGE-PME, abr. 1996, suplemento não publicado.

2.10 Associações voluntárias

Independentemente da perspectiva analítica adotada, a vinculação a associações voluntárias é sempre considerada uma forma virtuosa de participação política que atua como um antídoto à alienação ou exclusão.³⁸ Na visão de

38. Putnam, Leonardi e Nanetti, 1993.

Cohen e Rogers,³⁹ a democracia do presente não pode prescindir das organizações secundárias, ou, como eles as definem, organizações não-familiares que exercem mediação entre os indivíduos ou firmas, de um lado, e as instituições estatais e o sistema eleitoral formal, de outro. Ainda segundo esses autores, tais organizações contribuem para a definição da agenda política, a escolha entre alternativas de ação, a implementação ou bloqueio das políticas adotadas, bem como a estruturação de crenças, preferências, hábitos de pensamento e ação que os indivíduos trazem para arenas mais abrangentes da política.

Em outras palavras, o associativismo constituiria o microfundamento da democracia. Na verdade, tanto Cohen e Rogers como outros defensores da democracia participativa vêem o associativismo contemporâneo como uma forma de adequar e revitalizar a democracia toquevilliana.⁴⁰ Nesse sentido, eles parecem temer mais a ingerência do Estado na vida das organizações do que o bloqueio do governo por um excesso de demandas. Como quer que seja, os próprios teóricos liberais são forçados a reconhecer que a democracia das organizações de interesse é vulnerável ao faccionalismo que, por sua vez, cria condições de oligopolização do poder.

Entretanto, em vez de capitularem ante os efeitos nocivos das organizações de interesses, os participacionistas vêem na proliferação de associações um antídoto à oligarquização do poder. A idéia é que a cooperação arregimentada através das associações compensaria amplamente os problemas da fragmentação de demandas. Nesse sentido, argumentam que a contribuição potencial de grupos residiria sobretudo na melhor informação, na equalização da representação e na educação dos cidadãos, bem como em uma alternativa de governança que envolveria os cidadãos na condução das atividades públicas. Se do ponto de vista do sistema político as organizações cumprem esse papel vertebral, do ponto de vista dos atores sociais estar fora delas constitui obstáculo sério à inclusão.

Que nos sugerem as informações disponíveis sobre o associativismo no Brasil? Na crescente literatura sobre o tema, há uma clara tendência otimista, enfatizando o dinamismo do fenômeno e sua superioridade sobre as formas convencionais de participação.⁴¹

É verdade que a taxa de criação de associações sugere um notável crescimento, mas não dispomos de indicadores da efetividade dessas associações, nem temos como aferir a suspeita de alguns de que também seria alta a taxa de mortalidade entre as associações.

39. Cohen e Rogers, 1995.

40. Ver, por exemplo, Barber (1984).

41. Ver, por exemplo, Boschi (1987); e Doimo (1995).

Segundo os dados da Pnad/88, cerca de 13% da população adulta brasileira pertenciam a alguma forma de associação comunitária (tabela 10). Essa cifra é relativamente próxima da média encontrada nas grandes áreas metropolitanas do país em 1988 (Pnad), exceção feita a Porto Alegre e Belo Horizonte, que apresentaram uma taxa de associativismo bastante mais elevada. Os dados de 1996 (PME/abril) apontam uma tendência declinante geral, mas confirmam a liderança de Porto Alegre. É digno de nota aqui o fato de que Porto Alegre e Belo Horizonte detêm também os percentuais mais elevados de filiação partidária e de sindicalização em 1996.

TABELA 10

Proporção de pessoas de 18 anos ou mais filiadas a órgãos comunitários, por área metropolitana, 1988

Área metropolitana	%
Belo Horizonte	20,4
Porto Alegre	32,5
Recife	11,3
Rio de Janeiro	11,9
Salvador	13,4

Fonte: IBGE, Pnad, suplemento, 1988; PME, abr. 1996, suplemento não publicado

TABELA 11

Associações comunitárias, segundo o tipo de motivação

Tipo de associação	%
Religiosa	44,0
Esportiva e cultural	24,0
Vizinhança (bairro, moradores)	22,0
Filantropica	6,5
Outras	3,5
Total	100,0

Fonte: IBGE-PME, abr. 1996, suplemento não publicado

Sem dúvida os interesses, motivações e ações que animam a vida dentro dos diferentes tipos de associações comunitárias, bem como entre eles, variam enormemente (tabela 11). Entretanto, conforme tem sido salientado por diferentes autores, a interação social enquanto tal, ou seja, a decisão de participar de ações coletivas, é o elemento mais decisivo da vida associativa, sendo nesse sentido menos importante distinguir entre a natureza da associação do que identificar que condições tornam mais propícia a cooperação social.⁷⁸ Assim, seria crucial um projeto de pesquisa visando precisamente avaliar que fatores afetam mais diretamente a participação voluntária. Não há dúvida de que educação se correlaciona com participação de qualquer natureza, conforme ilustrado na tabela 12.

TABELA 12

**Pessoas de 18 anos ou mais por grupos de ano de estudo,
segundo atividades em que participaram**

(Em %)

Participação em atividades	Anos de estudo				
	Total	Sem instrução e <4 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 anos ou mais
Alguma participação	16,98	11,09	15,37	18,37	21,97
Listas ou abaixo-assinados	10,37	6,67	9,58	11,68	13,01
Manifestações de protesto	1,83	0,73	1,08	2,18	3,22
Trabalho voluntário p/ associações	3,40	1,89	2,57	3,38	5,38
Reuniões de grupos locais	4,01	3,04	3,73	4,00	4,98
Greves	2,10	0,89	1,46	1,88	3,77
Nenhuma participação	69,46	72,61	71,83	69,14	64,83
Ignorado	13,56	16,30	12,80	12,49	13,20
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PME, 1996 (tabulações nossas).

Obs.: O total não é a soma das parcelas por tratar-se de múltipla marcação.

Também não há dúvida de que associativismo e nível de renda estão correlacionados, conforme ilustrado na tabela 13. Além de identificar essa convergência entre as diferentes dimensões de inclusão, é importante observar a dinâmica das associações, tendo em vista identificar que mecanismos específicos criam recursos cooperativos que contribuem para superar problemas recorrentes de ação coletiva.

TABELA 13

**Pessoas de 18 anos ou mais filiadas a associações comunitárias,
segundo as classes de rendimento mensal**

(Em %)

Faixa de rendimento	Participação em órgão comunitário
Sem rendimento	10,22
Ignorado	10,25
Até 1/2 salário mínimo	7,65
Mais de 1/2 sm a 1 sm	8,40
Mais de 1 sm a 2 sm	8,48
Mais de 2 sm a 4 sm	9,56
Mais de 4 sm a 6 sm	10,14
Mais de 6 sm a 10 sm	11,94
Mais de 10 sm a 16 sm	14,36
Mais de 16 sm a 20 sm	15,68
Mais de 20 sm a 30 sm	16,42
Mais de 30 sm a 50 sm	16,59
Mais de 50 sm	26,23

Fonte: PME, abr. 1996 - suplemento especial.

2.11 Novas formas de participação e controle

No que se refere às formas menos convencionais de participação política, tanto a literatura estrangeira como a brasileira têm chamado atenção para uma tendência expansionista. Lá como aqui, fala-se de um grande crescimento de novas formas de associação e da proliferação de formas não-institucionalizadas de participação.⁴² Nesse contexto, organizações caracterizadas como terceiro setor, single issue movements, movimentos sociais etc. têm merecido estudos de caso e estimulado a imaginação dos teóricos da sociedade civil.

Scherer-Warren, fazendo um balanço dos “novos movimentos sociais” no Brasil, observa que muitos deles estão em refluxo e vê o fato como resultado da abertura de canais políticos que têm drenado pessoas antes engajadas em movimentos sociais.⁴³ Se essa observação é correta, também é verdade que a continuidade de um movimento enquanto tal é função de seu insucesso. Um movimento bem-sucedido desaparece e pode ou não dar lugar ao engajamento dos atores em outras formas de organização e ação.

Embora tais estudos de caso possam efetivamente iluminar novos aspectos da participação política aqui e alhures, faltam, em relação ao Brasil, estudos mais abrangentes que permitam avaliar a extensão dessas novas formas de associativismo e participação, bem como sua significação no cenário nacional.

Quanto às novas formas de participação e controle diretamente atreladas ao exercício da autoridade pública, os conselhos municipais com atribuições específicas e o orçamento participativo constituem a matéria-prima a ser investigada. Um número já expressivo de teses e artigos sobre o tema está a merecer leitura sistemática e cuidadosa, que nos permita superar dois vieses persistentes dessa literatura: o confinamento a casos singulares por um lado, e uma clara preocupação normativa.⁴⁴ A leitura sistemática dessa literatura idealmente deverá permitir-nos estabelecer recorrências, identificar tendências e formular questões de investigação.

42. Putnam observa que a participação comunitária atua no sentido de criar um capital social. Ver também Alloussi (1989).

43. Ver, por exemplo, Escobar e Alvarez (1992); Scherer-Warren (1993); e Tarrow (1998).

44. Scherer-Warren, 1993, especialmente p. 58.